

平和安全法制整備法案と国際平和支援法案

— 国会に提出された安全保障関連 2 法案の概要 —

外交防衛委員会調査室 中内 康夫・横山 絢子・小檜山 智之

安全保障法制の見直しに向けて検討を進めてきた安倍内閣は、2015（平成 27）年 5 月 14 日、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」（以下「平和安全法制整備法案」という。）及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」（以下「国際平和支援法案」という。）の 2 法案を閣議決定し、翌 15 日、国会（衆議院）に提出した。政府は、これらを「平和安全法制」と称している¹。

本稿では、上記の平和安全法制関連法案について、国会提出に至る経緯と法案の概要を紹介する²。なお、本稿における人物の肩書はいずれも当時のものである。

1. 法案の国会提出に至る経緯

（1）第 2 次安倍内閣の発足と安保法制懇の報告書提出

2012（平成 24）年 12 月 16 日の総選挙の結果、同月 26 日に自民党と公明党の連立政権である第 2 次安倍内閣が発足すると、安倍総理は、翌 2013（平成 25）年 2 月 8 日、第 1 次安倍内閣時に開催された有識者から成る「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」³（以下「安保法制懇」という。）を再開し、我が国の平和と安全を維持するために何をなすべきか、安全保障環境の変化を念頭に置いて、改めて検討するよう指示した。

安保法制懇は、合計 7 回の公式会合を経て、2014 年（平成 26）年 5 月 15 日、報告書を安倍総理に提出した⁴。同報告書は、憲法解釈の現状と問題点を指摘した後、あるべき憲法

¹ 「平和安全法制」という名称については、野党側から「戦争立法の本質を隠すもの」、「国際軍事協力量案とでも称するのが正直な姿勢」などの批判がなされているが、安倍総理は「今回の法案の目的は、我が国と国際社会の平和と安全の確保という点に集約されており、法案の趣旨、目的を踏まえ、平和安全法制との名称は、非常に適切なものである」との認識を示している（第 189 回国会衆議院本会議録第 28 号（2015（平成 27）年 5 月 26 日））。本稿では、政府の用いる名称に基づき、2 法案を総称して「平和安全法制」又は「平和安全法制関連法案」、各法案を略称でそれぞれ「平和安全法制整備法案」、「国際平和支援法案」と呼ぶこととする。

² 本稿は、平和安全法制関連法案が衆議院で審議中の 2015（平成 27）年 6 月 16 日に脱稿したものであり、その時点までの情報に基づき執筆したものであることをお断りしておく。

³ 座長は柳井俊二国際海洋法裁判所判事（元外務事務次官）。2013（平成 25）年 2 月の再開後は北岡伸一国際大学学長が座長代理に就任。第 1 次安倍内閣において、安倍総理は、2007（平成 19）年 5 月 18 日、安保法制懇を設置し、4 つの類型（①公海における米艦防護、②米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃、③国際的な平和活動における武器使用、④同じ P K O などに参加している他国の活動に対する後方支援）に関する問題意識を示し、憲法との関係の整理について検討を指示した。同懇談会は、安倍総理の辞任（同年 9 月 26 日）後の 2008（平成 20）年 6 月 24 日、集団的自衛権の行使容認や国連の集団安全保障への参加等を提言する報告書を後継の福田総理に提出したが、その後、政府内で具体的な検討は進まなかった。

⁴ 『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』（2014（平成 26）年 5 月 15 日）
（首相官邸ウェブサイト〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>〉）

解釈として、集団的自衛権⁵の行使容認に関する2つの考え方を示したほか、国連の集団安全保障措置、他国軍隊支援、PKO、在外自国民保護・救出、武力攻撃に至らない侵害⁶への対応等についての提言を行っている。

同報告書の提出を受けて、同日、安倍総理は記者会見を開き、今後の検討の進め方についての基本的方向性を示した。その中では、同報告書が示した2つの考え方のうち、集団的自衛権を含む自衛のための武力行使や軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加に憲法上の制約はないとする考え方、いわゆる芦田修正論を政府は採用しないと、我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるとき、限定的に集団的自衛権を行使することは許されるとする考え方について、今後更に研究を進めていくとの方針が示された。

(2) 与党協議会の開催と新たな安全保障法制整備のための基本方針の閣議決定

安倍総理が記者会見で示した基本的方向性に基づき、2014(平成26)年5月20日には、自民党と公明党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」⁷(以下「与党協議会」という。)の初会合が開催された。その後、政府としての検討も同時に進められる中、与党協議会は、武力攻撃に至らない侵害への対処、国連PKOを含む国際協力等、及び武力行使に当たり得る活動(集団的自衛権の問題等)に関する協議を進め、同年7月1日の第11回会合において、自公両党は、憲法解釈の一部変更を含む、新たな安全保障法制の整備のための基本方針を了承するに至った。これを受け、安倍内閣は、同日、同基本方針を国家安全保障会議に諮った後、閣議決定した⁸。

閣議決定された新たな安全保障法制の整備のための基本方針(「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」)は、前文部分で我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることなどを記述しているほか、①武力攻撃に至らない侵害への対処、②国際社会の平和と安定への一層の貢献、③憲法第9条の下で許容される自衛の措置、④今後の国内法整備の進め方、という4つの柱に沿って、安全保障法制の整備に向けての政府の基本方針を示している(図表1参照)。特に、③の部分では、憲法解釈の一部変更によって、「武力の行使」の要件を変更し、個別的自衛権の行使のみを認めていた、従来の「自衛権発動の三要件」に代わり、集団的自衛権の限定行使も可能な「自衛の措置としての『武力の行使』の新たな三要件」(以下「武力行使の新たな三要件」又は単に「新たな三要件」という。)が新たに示された(図表2参照)。

⁵ 集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利のことをいう。従来の政府見解では、集団的自衛権の行使は、憲法第9条の下で許容される必要最小限度の自衛の措置の範囲を超えるものであり、憲法上許されないとしていた(「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問に対する答弁書(内閣衆質94第32号、1981(昭56).5.29))。

⁶ 政府は、「武力攻撃」とは「一般に、我が国に対する組織的計画的な武力の行使をいう」としている(第156回国会参議院本会議録第24号9頁(2003(平15).5.19))。他方、離島への武装集団の不法上陸等、武力攻撃に至らない侵害がある場合は、領土や主権、海洋における経済権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわば「グレーゾーンの事態」が生じていることが想定される。

⁷ 座長：高村正彦自民党副総裁、座長代理：北側一雄公明党副代表。

⁸ 7月1日の閣議決定を受けて、国会では、閉会中の同月14日及び15日に衆参の予算委員会で集中審議が行われたが、その国会論戦の概要については、中内康夫「集団的自衛権の行使容認と安全保障法制整備の基本方針—閣議決定を受けての国会論戦の概要—」『立法と調査』第356号(2014(平26).9.8)29~40頁を参照。

図表 1 2014（平成 26）年 7 月 1 日の閣議決定のポイント

1. 武力攻撃に至らない侵害への対処

- ・ 警察や海上保安庁等の関係機関が任務と権限に応じ緊密に協力し対応するととの基本方針の下、対応能力向上や連携強化など各般の分野における必要な取組を一層強化する。近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合の早期の下令や手続の迅速化の方策を検討する。
- ・ 自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む）に現に従事している米軍部隊の武器等の防護について、米国の要請又は同意を前提に、自衛隊法第 95 条（武器等防護）によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の「武器の使用」を行えるよう法整備をする。

2. 国際社会の平和と安定への一層の貢献

(1) いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」

他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所での支援活動は「一体化」するものではないとの認識を基本とした以下の考え方に立って、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して必要な支援活動を実施できるよう法整備を進める。

- ・ 支援対象となる他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」では、支援活動は実施しない。
- ・ 状況変化により支援活動を実施している場所が「現に戦闘行為を行っている現場」となる場合、直ちにそこでの支援活動を休止・中断する。

(2) 国際的な平和協力活動に伴う武器使用

以下の考え方を基本として、PKO等での「駆け付け警護」・「任務遂行のための武器使用」、領域国の同意に基づく邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備を進める。

- ・ PKO等では、PKO参加 5 原則の枠組みの下、受入れ同意をしている紛争当事者以外の「国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場することは基本的にない。また、領域国政府の同意に基づき邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動を行う場合、当該同意が及ぶ範囲（権力が維持されている範囲）においては「国家に準ずる組織」は存在しない。
- ・ 受入れ同意が安定的に維持されているかや領域国政府の同意が及ぶ範囲等については、国家安全保障会議での審議等に基づき、内閣として判断する。

3. 憲法第 9 条の下で許容される自衛の措置

- ・ 我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容される。（⇒「自衛の措置としての武力の行使の新三要件」（図表 2 参照））
- ・ 上記の「武力の行使」は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合がある。憲法上はあくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として初めて許容されるものである。
- ・ 原則として事前に国会の承認を求めることを法案に明記する。

4. 今後の国内法整備の進め方

- ・ 自衛隊によるこれらの活動の実施は、国家安全保障会議での審議等に基づき内閣として決定を行う。
- ・ 実際の自衛隊による活動実施には根拠となる国内法が必要となる。法案の作成作業を開始し、準備ができ次第、国会に提出する。

（出所）内閣官房資料を参考に筆者作成

図表2 「武力の行使」が認められる要件に関する新旧の政府見解の比較

自衛権発動の三要件 (従来の政府見解)	自衛の措置としての武力の行使の新三要件 (平成26年7月1日の閣議決定によるもの)
① 我が国に対する急迫不正の侵害があること	① 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること
② これを排除するために他の適当な手段がないこと	② これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと
③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと	③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(出所) 筆者作成

この閣議決定を受け、同日、政府は、内閣官房国家安全保障局の下に法案作成チームを立ち上げ、防衛省には防衛大臣を委員長とする安全保障法制整備検討委員会が設置された。

(3) 与党協議会の再開と平和安全法制関連法案の国会提出

2014(平成26)年12月14日の総選挙の結果を受け、同月15日に自民党と公明党との間で改めて結ばれた連立政権合意には「先の閣議決定に基づく安全保障関連法案を速やかに成立させる」ことが明記された。また、同月24日の第3次安倍内閣発足に当たっての記者会見において、安倍総理は、安全保障法制の整備に関し、翌年の通常国会で成立を図る意向を表明した。

2015(平成27)年2月13日、自公両党は、前年7月1日以来となる与党協議会を再開し、3月20日には、安全保障法制整備の全体像・骨格を示すものとして「安全保障法制整備の具体的な方向性について」が取りまとめられた。その中では、自衛隊の海外での活動への参加に当たっての3方針として、①自衛隊が参加し、実施する活動の国際法上の正当性、②国会の関与など民主的統制の適切な確保、③参加する自衛隊員の安全確保、が掲げられるとともに、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊に対する支援活動を行うため、新法(恒久法)を検討することなどが示された。

4月14日には、約1か月ぶりに与党協議会が開催され、上記文書に基づき進められた政府の検討状況について説明を聴取するとともに、具体的な条文の規定振り等についての議論を開始した。その後、自衛隊派遣の際の国会承認の規定等についての協議を行い、同月27日、自公両党は、関連法案の主要事項及び主要条文について実質合意した。

なお、同日、米国で開催された日米両国の外務防衛閣僚による日米安全保障協議委員会(「2+2」)において、今回の法整備の内容を含む新たな日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)が公表されている((4)参照)。

その後、与党協議会は、5月11日に関連法案の全条文について正式合意し、同月14日、自公両党は、政府から示された平和安全法制関連法案(「平和安全法制整備法案」及び「国際平和支援法案」)を正式に了承した。これを受け、同日、安倍内閣は両法案を閣議決定し、翌15日、国会(衆議院)に提出した(以上の経緯について図表3参照)。

図表3 平和安全法制関連法案の国会提出に至る主な経緯

2012年 12月26日	第2次安倍内閣が発足
2014年 5月15日	安保法制懇が報告書を安倍総理に提出
5月20日	自公両党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」の初会合
7月1日	与党協議会において自公両党が閣議決定案を了承
	安倍内閣が新たな安全保障法制整備のための基本方針（「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」）を閣議決定
12月24日	第3次安倍内閣が発足
2015年 2月13日	与党協議会が再開
3月20日	与党協議会が「安全保障法制整備の具体的な方向性について」を公表
4月27日	日米安全保障協議委員会が新ガイドラインを公表
5月14日	自公両党が平和安全法制関連法案（「平和安全法制整備法案」及び「国際平和支援法案」）を了承
	安倍内閣が平和安全法制関連法案を閣議決定
5月15日	安倍内閣が平和安全法制関連法案を国会に提出

（出所）筆者作成

（4）日米ガイドラインの見直しと平和安全法制

国内法整備の動きと併せて、日米間では日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直しの協議が進められ、前述のとおり、2015（平成27）年4月27日、2+2において、平和安全法制による法整備の内容を含む新ガイドラインが公表されている。

ガイドラインは、自衛隊と米軍の役割と協力の在り方を定めるもので、1978（昭和53）年に策定された当初のガイドラインは日本有事への対応を中心とするものであったが、冷戦の終結、北朝鮮情勢、中台関係の緊迫などを背景に、1997（平成9）年には、新たに周辺有事への対応を追加する形でガイドラインの見直しが行われた。

今回、ガイドラインを更に見直したことについて、政府は、前ガイドラインから17年以上が経過し、我が国周辺における軍事力の近代化や軍事活動の活発化等、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増していることや、海賊・国際テロ等に加え、サイバー・宇宙空間への対応といったグローバルな安全保障課題への対応が迫られていることなどをその背景として説明している。その上で、新ガイドラインの特徴・意義として、①日米協力の実効性を確保するため、自衛隊と米軍が平時から利用可能な「同盟調整メカニズム」を設置するとともに、共同計画を策定することとしたこと、②我が国の平和・安全の確保を中核的役割として維持し、そのための協力を充実・強化することとし、例えば、離島防衛等に対する米軍の支援を明記したこと、③地域・グローバルや宇宙・サイバー空間での協力といった同盟の協力の「拡がり」への対応を具体的に明記したこと、などを挙げている。

なお、新ガイドラインに盛り込まれた内容と平和安全法制との関係について、政府は、法整備がなされていない現行法において我が国が実施できないこととして、①平時からの協力措置のうち、自衛隊が米軍のアセット（装備品等）を防護するとしている部分、②「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」のうち、米国又は第三国に対する武力攻撃に

対処するため、我が国が新三要件に基づき武力を行使する場合を挙げており、さらに、後方支援、非戦闘員退避、海洋安全保障、捜索・救難等の項目については、現行法上も可能だが、平和安全法制の整備により、その活動を拡充し得る場合があるとしている⁹。

また、国内法整備より前に新ガイドラインを策定したことについては、野党側から、日米間の合意を優先し、既成事実を作って、国会の立法権を事実上制約するものなどの批判がなされているが、政府は、新ガイドラインは、一般的な大枠あるいは政策的な方向性を示す文書であり、「いずれの政府にも立法上、予算上、行政上又はその他の措置をとることを義務付けるものではなく、また、いずれの政府にも法的権利又は義務を生じさせるものではない」こととされているため、立法権を制約することにはならないと説明している¹⁰。

2. 平和安全法制の全体像と主要事項

政府が国会に提出した平和安全法制関連法案は、「平和安全法制整備法案」と「国際平和と支援法案」の2法案から成る。前者は、既存の法律の一部改正を束ねたものであり、自衛隊法、国際平和協力法、周辺事態安全確保法、船舶検査活動法、事態対処法制等を改正するものである。後者は、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動を行うため、新規に法律を制定しようとするものである。

これらの主な内容は、集団的自衛権の限定行使（存立危機事態への対処）、我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊に対する支援（重要影響事態における後方支援活動等）、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援（国際平和共同対処事態における協力支援活動等）、船舶検査活動の拡充、国際的な平和協力活動の拡充（国連PKO等における業務拡大・武器使用権限見直し、非国連統括型の国際平和協力活動への参加）、平時における米軍等の部隊の武器等防護、在外邦人の保護措置（警護・救出等）、平時における米軍への物品役務の提供の対象拡大、などである（図表4参照）。

分野・内容が多岐にわたるため、平和安全法制の全体像が把握しづらいとの指摘もあるが、政府は、法制の主要事項について、①我が国の平和と安全に資する活動か、あるいは国際社会の平和と安全のための活動か、②武力行使を前提とした状況での活動か否か、などの観点から分類・整理した資料を公表している（図表5参照）。

なお、国会に提出した法案とは別に、政府は、2015（平成27）年5月14日、治安出動や海上における警備行動の発令手続の迅速化等に係る3件の閣議決定を行っている¹¹。これは2014（平成26）年7月1日の閣議決定を踏まえたものであり（図表1参照）、離島等への武装集団の不法上陸等の事案において、近傍に警察や海上保安庁といった警察力が存在しない場合に、自衛隊による治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化を図るため、電話等による各国务大臣の了解を得て、閣議決定を行うことを認めるものである¹²。

⁹ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号（2015（平27）.6.2）

¹⁰ 日米ガイドラインに関する質問に対する答弁書（内閣参質189第145号、2015（平27）.6.5）

¹¹ 「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」及び「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」

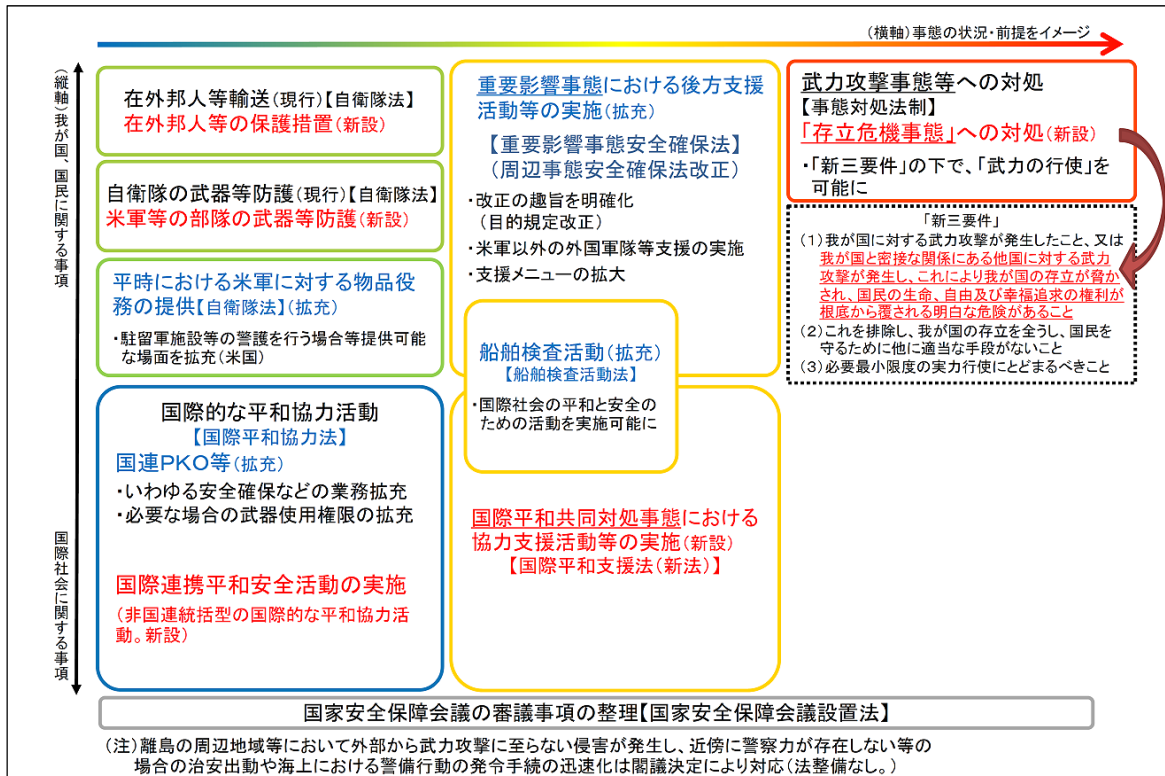
¹² なお、国家安全保障会議における審議等も電話等により行うことができるとされている。

図表4 「平和安全法制」の構成と主な内容

<p>【構成】（国会提出法案は2法案）</p> <p>○平和安全法制整備法案（一部改正を束ねたもの、以下の法律を一括改正）</p> <p>①自衛隊法、②国際平和協力法（PKO協力法）、③周辺事態安全確保法（→重要影響事態安全確保法に変更）、④船舶検査活動法、⑤事態対処法、⑥米軍行動関連措置法（→米軍等行動関連措置法に変更）、⑦特定公共施設利用法、⑧海上輸送規制法、⑨捕虜取扱い法、⑩国家安全保障会議設置法</p> <p>※その他、技術的な改正を行う法律が10本（改正法附則による処理）</p> <p>○国際平和支援法案（新規制定）</p> <p>国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動</p> <p>【主な内容】</p> <p>○憲法第9条の下で許容される自衛の措置</p> <p>・「武力行使の新三要件」による集団的自衛権の限定行使（存立危機事態への対処）</p> <p>→<u>自衛隊法、事態対処法、米軍行動関連措置法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法及び特定公共施設利用法の改正</u>（事態対処法制のうち国民保護法は実質的な内容の変更を含む改正なし。国際人道法違反処罰法は改正なし。）</p> <p>○他国軍隊への支援活動等</p> <p>・我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊への支援活動（重要影響事態への対処）</p> <p>→<u>周辺事態安全確保法の改正</u>（→重要影響事態安全確保法に変更）</p> <p>・国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動（国際平和共同対処事態への対処）</p> <p>→<u>新たな恒久法（一般法）の制定（国際平和支援法）</u></p> <p>・重要影響事態及び国際平和共同対処事態における船舶検査活動</p> <p>→<u>船舶検査活動法の改正</u></p> <p>○国際的な平和協力活動の実施</p> <p>・国連PKO等において実施できる業務の拡大（安全確保業務、駆け付け警護等）及び業務の実施に必要な武器使用権限の見直し</p> <p>・国連統括外の人道復興支援活動や安全確保活動等の国際的な平和協力活動への参加</p> <p>→<u>国際平和協力法（PKO協力法）の改正</u></p> <p>○武力攻撃に至らない侵害への対処（グレーゾーン事態対処）</p> <p>・我が国の防衛に資する活動を行う米軍等の部隊の武器等防護</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>※離島周辺などでの不法行為への対処等については、自衛隊の治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化のため、<u>電話による閣議決定を導入</u>（法改正なし）</p> <p>○その他の法改正事項</p> <p>・在外邦人等の保護措置（警護・救出等）</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・情報収集活動時など平時における米軍に対する物品・役務の提供の拡大</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・上官命令反抗・部隊不法指揮等に係る罰則について国外犯処罰規定を整備</p> <p>→<u>自衛隊法の改正</u></p> <p>・存立危機事態、重要影響事態等への対処を国家安全保障会議の審議事項に追加</p> <p>→<u>国家安全保障会議設置法の改正</u></p>

（出所）筆者作成

図表5 「平和安全法制」の主要事項の関係



(出所) 内閣官房資料

3. 平和安全法制整備法案の概要

(1) 存立危機事態への対処等(事態対処法制の改正)¹³

2014(平成26)年7月1日の閣議決定により、集団的自衛権の限定行使を含む、我が国として武力行使が許容される新たな要件(新三要件(図表2参照))が示されたことなどを踏まえ、事態対処法制の改正を行うものである¹⁴。

まず、事態対処法¹⁵について、現行法は、我が国に対する武力攻撃を念頭に置き、「武力攻撃事態等」¹⁶への対処について、基本理念、国・地方公共団体等の責務、手続等の基本事項を定めている。今回の改正では、新三要件の第一要件に掲げられている「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある」事態を「存立

¹³ 事態対処法制の改正の詳細については、本号掲載の沓脱和人「限定的な集団的自衛権の行使のための法整備—事態対処法制の改正—」を参照されたい。

¹⁴ 法案の中では「集団的自衛権」という言葉は用いられていないが、新三要件を反映した規定が置かれている。

¹⁵ 正式名称は「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。改正後は「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。

¹⁶ 事態対処法において、以下のよう定められている(第1条、第2条)。

- ・武力攻撃…我が国に対する外部からの武力攻撃
- ・武力攻撃事態…武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態
- ・武力攻撃予測事態…武力攻撃には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態
- ・武力攻撃事態等…武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態

危機事態」とし、存立危機事態への対処等を法律の内容として追加するため、第1条（目的）、第2条（定義）、第3条（基本理念）、第9条（対処基本方針）等において所要の規定の整備が行われる¹⁷。なお、存立危機事態に対処するために自衛隊に防衛出動を命ずるに際しては、現行の規定と同様、原則国会の事前承認を要するとしている（第9条第4項）。

次に、自衛隊法について、新三要件で新たに可能となる武力行使は「我が国を防衛するため」のやむを得ない「自衛の措置」であるとの考え方の下、今回の改正では、従来の武力攻撃事態に加えて、存立危機事態の場合にも、自衛隊は防衛出動を行い（第76条）、武力を行使できるとされた（第88条）¹⁸。その上で、第3条において、我が国の防衛が自衛隊の「主たる任務」であることは変わらないが、その中に存立危機事態への対処が含まれることとなったため、「直接侵略及び間接侵略¹⁹に対し我が国を防衛すること」との記述から「直接侵略及び間接侵略に対し」の部分が削除されることとなった²⁰。

その他の事態対処法制²¹に関しては、米軍行動関連措置法、海上輸送規制法、捕虜取扱い法及び特定公共施設利用法で内容を伴う改正が行われる。他方、国民保護法は附則による技術的改正のみが行われ、国際人道法違反処罰法は改正されない（図表6参照）。

図表6 事態対処法・自衛隊法以外の法律の改正

法律名	現行法の概要	法改正の有無	改正内容等
米軍行動関連措置法	武力攻撃事態等において、日米安保条約に従って我が国に対する武力攻撃を排除するために必要な米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるための支援措置について規定。	○	・武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊に対する支援 ・存立危機事態における外国軍隊に対する支援に関する規定を追加
海上輸送規制法	武力攻撃事態に際して、我が国に対して武力攻撃を行っている外国の軍隊等へ向けた武器、弾薬、兵員等（外国軍用品等）の海上輸送を規制するため、海上自衛隊が実施する停船検査、回航措置の手続等を規定。	○	・存立危機事態においても適用するための規定を追加 ・実施海域を、我が国領海、外国の領海（同意がある場合に限り）又は公海とする
捕虜取扱い法	武力攻撃事態における捕虜等の拘束、抑留その他の取扱いに必要な事項を定め、捕虜等の取扱いに係る国際人道法の的確な実施を確保。	○	・存立危機事態においても適用するための規定を追加
国民保護法	我が国に対する武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護するための態勢を整備し、国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施。	△	※我が国への直接攻撃や物理的な被害から国民を守るという観点からは必要な体制を整備済であるとして存立危機事態への適用はなく、附則による技術的な改正を行うのみ
特定公共施設利用法	武力攻撃事態等における地方自治体等の国民保護措置と自衛隊・米軍の侵害排除のための特定公共施設等の利用を調整（地方自治体等が管理する港湾、飛行場など）。	○	・武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊の行動を利用調整の対象に追加
国際人道法違反処罰法	武力紛争時における非人道的行為の処罰について規定。	×	※存立危機事態での適用はあるが、法改正は不要であるとしている

（出所）内閣官房資料を参考に筆者作成

¹⁷ 加えて、対処基本方針に定める事項として、事態の経緯や、武力攻撃事態又は存立危機事態と認定する場合に武力の行使が必要な理由についても記述することとされた（第9条第2項）。

¹⁸ 防衛出動を行う場合に存立危機事態が追加されても、自衛隊の武力行使の内容に変更はないとして、第88条（防衛出動時の武力行使）は改正されない。

¹⁹ 「間接侵略」について、政府は「外国の教唆又は干渉によって引き起こされた大規模な内乱又は騒擾のこと」であるとしている（第109回国会参議院内閣委員会会議録第3号20頁（1987（昭62）.9.1））。

²⁰ このほか、特別の部隊の編制、予備自衛官及び即応予備自衛官の防衛招集など、防衛出動下で認められる自衛隊の行動に必要な各種の権限等や特例の措置のうち、存立危機事態にも適用する規定の整備が行われる。

²¹ 各法律の正式名称は「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」、「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」、「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」、「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」及び「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」。

(2) 我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊に対する支援活動（重要影響事態安全確保法（周辺事態安全確保法の改正））²²

現行の周辺事態安全確保法²³は、1997（平成9）年に日米間でガイドラインの見直しが行われ、その中で「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重大な影響を与える場合（周辺事態）の協力」が掲げられたことを受けて、その実効性を確保するため、1999（平成11）年に制定されたものであり、周辺事態における我が国による米軍への後方地域支援等の対応措置や基本計画・実施要項の策定等が定められている。

今回の改正は、2014（平成26）年7月1日の閣議決定で示された考え方にに基づき、政府・与党内で他国軍隊への支援の在り方等についての検討を進めた結果、周辺事態法を存続した上で²⁴、法律の名称を「重要影響事態安全確保法」²⁵に改めるとともに、所要の改正を行うこととしたものである。

主な改正点として、第1に、事態の名称を「周辺事態」から「重要影響事態」に改め、その定義についても「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」から「我が国周辺の地域における」が削除されている（改正法第1条）。政府は、周辺事態も重要影響事態も、「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える」という事態の性質に着目した概念であり、その本質に変わりがないとした上で、地理的概念ではないことを明確にするために、重要影響事態に改めたとしている。なお、過去に小淵総理は、周辺事態が「中東やインド洋で生起することは現実の問題として想定されない」と答弁していたが²⁶、安倍総理は、安全保障環境の変化等を踏まえ、中東やインド洋での事態が重要影響事態に該当することもあり得ると答弁している²⁷。

第2点として、我が国による支援対象について、現行法で対象であった、①日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米国軍隊に加え、②その他の国連憲章の目的の達成のために寄与する活動を行う外国の軍隊、③その他これに類する組織、が追加されている（同第3条）。②について、条文上、具体的な国名は挙げられていないが、政府は、①以外の米国軍隊も含まれ得るとし、米軍以外では豪州軍が対象になる可能性があることを明らかにしている²⁸。また、③については、沿岸警備隊などが想定されるとしている。

第3点として、自衛隊の活動地域について、2014（平成26）年7月1日の閣議決定において、いわゆる後方支援と「武力行使との一体化」に関する新たな考え方が示されたことを踏まえ（図表1参照）、従来の「後方地域」で一律に区切る枠組みを止め、「現に戦闘行

²² 重要影響事態安全確保法（周辺事態法の改正）の詳細については、本号掲載の笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制—周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案—」を参照されたい。

²³ 正式名称は「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」。

²⁴ 政府内では、一時期、周辺事態法を廃止又は抜本改正し、国際協力のための自衛隊派遣を包括的に規定した法律を制定することなどが検討されていたと報じられている（『産経新聞』（2015（平27）.3.13）等）。

²⁵ 正式名称は「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」。

²⁶ 第145回国会参議院本会議録第17号11頁（2009（平11）.4.28）

²⁷ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号（2015（平27）.6.1）

²⁸ 同委員会議録第9号（2015（平27）.6.12）

為が行われている現場」では実施しないこととした（同第2条第3項）²⁹。その上で、自衛隊の部隊の長等は、活動の実施場所又はその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合又はそれが予測される場合には、活動を一時休止するなどして戦闘行為を回避するとしている。また、防衛大臣は、実施区域を設定し、その区域の全部又は一部において、活動を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合等は、速やかにその指定を変更し、又は、そこで実施されている活動の中断を命じなければならないとしている（同第6条及び第7条）。

第4点として、後方支援活動の支援メニューとして、現行法にある補給、輸送、修理・整備、医療、通信、空港・港湾業務及び基地業務のほか、新たに宿泊、保管、施設の利用及び訓練業務が追加されている。また、従来、認めてこなかった弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備を可能としている（同別表第1）³⁰。

（3）船舶検査活動の拡充（船舶検査活動法の改正）

現行の船舶検査活動法³¹は、前述の1997（平成9）年の日米間のガイドライン見直しを踏まえ、2000（平成12）年に制定されたものであり、周辺事態に対応して我が国が実施する船舶検査活動に関して、その実施の態様や手続等を定めるものである。その主な特徴は、①乗船検査に際して船長等の承諾を必要としていること、②自衛隊の部隊等による船舶検査活動の実施区域は、外国による船舶検査活動と混交して行われることがないように、明確に区別される必要があること（いわゆる非混交要件）、③自己又は自己と共に当該職務に従事する者の生命又は身体の防護のためにやむを得ない必要があると認める相応の理由がある場合に武器が使用できること（「自己保存型」の武器使用権限）、などである。

今回の改正では、上記①～③の基本的な考え方は変更せず、現行の自衛隊部隊等の権限を基本として上で、周辺事態に対応し実施するとした規定を改め、重要影響事態（重要影響事態安全確保法第1条）又は国際平和共同対処事態（国際平和支援法第1条）（4. 参照）に対応して船舶検査活動を実施できるようにすることを主な内容としている³²。

（4）国際的な平和協力活動の実施（国際平和協力法の改正）

ア 現行法の概要

我が国は、国際社会の平和と安定のため、より積極的な役割を果たしていくことが必要との見地から、1992（平成4）年6月、国際平和協力法³³を制定し、国連を中心とした国際平和のための努力に対して、人的側面及び物的側面からの協力を行ってきた。

²⁹ ただし、遭難者が既に発見され、救助を開始しているときは、部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る捜索救助活動は継続できる。なお、外国の領域での活動について、現行法では実施できなかったが、当該外国等の同意がある場合には、実施が可能となっている。

³⁰ 武器の提供については、引き続き除外されている。

³¹ 正式名称は「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」。改正後は「重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律」。

³² そのほか、①自己保存型の武器使用権限を維持した上で、防護対象に「自己の管理下に入った者」を加えること、②同意に基づく外国領域（領海）における活動の実施を可能とすること、なども改正事項である。

³³ 正式名称は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」。

国際平和協力法は、我が国の国際平和協力として、国際連合平和維持活動への協力、人道的な国際救援活動への協力及び国際的な選挙監視活動への協力という3つの柱を掲げるとともに、いわゆる「参加5原則」³⁴に従って活動を行うべきことを定めている。また、これらの活動への協力方法として、要員・部隊の派遣による人的協力としての国際平和協力業務のほか、物品の譲渡を行う物資協力の制度も定めている。

イ 今回の改正の概要

国際平和協力法改正の主なポイントは、①国際平和協力業務の実施又は物資協力の対象として新たに国際連携平和安全活動を追加すること、②国際平和協力業務の種類としていわゆる「安全確保業務」や「駆け付け警護」を含む新たな業務を追加すること及び③国際平和協力業務に従事する自衛官に新たな武器使用権限を付与することである。

① 国際平和協力業務の実施又は物資協力の対象への国際連携平和安全活動の追加

改正案では、我が国が国際平和協力業務や物資協力をを行う対象として、新たに国際連携平和安全活動を追加することとしている(改正法第1条、第3条第5号及び第30条)。現行法上、我が国が参加できる人道復興支援等の国際的な平和協力活動は国際連合の統括の下に行われるもの(国際連合平和維持活動)に限定されているが、政府は、近年の国際的な平和協力活動は国連PKO以外の枠組みによっても実施されるようになってきている³⁵として、国際連合が統括しない人道復興支援等の活動(国際連携平和安全活動)であっても、所定の要件を満たせば我が国が参加できることとした。

国際連携平和安全活動は、参加5原則を満たした上で、以下のいずれかが存在することが要件とされている(同第3条第2号)。

- ①国際連合の総会、安全保障理事会又は経済社会理事会が行う決議
- ②次に掲げる国際機関が行う要請
 - ・国際連合
 - ・国際連合の総会によって設立された機関又は国際連合の専門機関で、国際連合難民高等弁務官事務所その他政令で定めるもの
 - ・国際連携平和安全活動に係る実績若しくは専門的能力を有する国際連合憲章第52条に規定する地域的機関又は多国間の条約により設立された機関で、欧州連合その他政令で定めるもの
- ③当該活動が行われる地域の属する国の要請(国際連合の総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所及び事務局のいずれかの支持を受けたものに限る。)

³⁴ いわゆる「参加5原則」とは、①停戦合意が存在すること、②受入国などの同意が存在すること、③中立性が保たれていること、④①～③の要件が満たされなくなった場合には派遣を中断又は終了すること及び⑤武器の使用は必要最小限度とすることの5つをいう。

³⁵ 第189回国会衆議院本会議録第28号(2015(平27).5.26)。なお、国連PKO以外の枠組みによる活動の具体例として、アチェ監視ミッション(AMM)やソロモン地域支援ミッション(RAMS I)が挙げられる。

② 国際平和協力業務への安全確保業務や駆け付け警護を含む新たな業務の追加

改正案では、我が国が実施する国際平和協力業務に、複数の新たな業務を追加することとしている（同第3条第5号）。具体的には、いわゆる「安全確保業務」や「駆け付け警護」を追加するほか、刑務所での助言・指導、立法に関する支援や裁判官への研修等、国軍に対する教育訓練等に関する業務も新たに加えられる。

いわゆる「安全確保業務」とは、防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護を意味する³⁶。また、いわゆる「駆け付け警護」とは、自衛隊の部隊等が武力紛争の停止の遵守状況の監視、緩衝地帯における駐留、巡回等の一定の国際平和協力業務（安全確保業務を含む。）以外の業務を行う場合であって、国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者（以下「活動関係者」という。）の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護を意味する。

安全確保業務及び駆け付け警護を実施する際は、③で後述するように、従来のいわゆる「自己保存型」や「武器等防護」を超える武器使用権限が業務に従事する自衛官に与えられる。その前提として、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないことを確保するため、国際連合平和維持活動等が実施されること及び我が国が国際平和協力業務を実施することにつき、当該活動が行われる地域の属する国等の同意が当該活動及び当該業務が行われる期間を通じて安定的に維持されていると認められることが要求される（同第6条第1項）³⁷。

③ 国際平和協力業務に従事する自衛官に対する新たな武器使用権限の付与

改正案では、国際平和協力業務に従事する自衛官に、以下のような新たな武器使用権限を付与することとしている。

第1に、国際平和協力業務に従事する自衛官は、その宿営する宿営地であって当該業務に従事する外国の軍隊の部隊の要員が共に宿営するものに対する攻撃があったときは、当該宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、武器を使用することができる（同第25条第7項）。本武器使用権限は、現行法においても認められている、いわゆる「自己保存型」の武器使用の類型に位置付けられている。

第2に、安全確保業務に従事する自衛官は、その業務を行うに際し、自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためや

³⁶ 自衛隊の部隊等が行う安全確保業務については、いわゆるPKF本体業務である停戦監視活動と同様、事前の国会承認（国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合は、事後承認。）が求められる（同第6条第7項）。

³⁷ 今般の改正に伴い、参加5原則のうちの第5原則（武器の使用は必要最小限度とすること）に、「受入れ同意が安定的に維持されていることが確認されている場合、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施に当たり、自己保存型及び武器等防護を超える武器使用が可能。」という要素が付け加えられたことによる。

むを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要なと判断される限度で、武器を使用することができる（同第 26 条第 1 項）。これは、2014（平成 26）年 7 月 1 日の閣議決定で法整備を行うことが言及されていた、いわゆる「任務遂行のための武器使用」に該当するものである。

第 3 に、駆け付け警護に従事する自衛官は、その業務を行うに際し、自己又はその保護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要なと判断される限度で、武器を使用することができる（同第 26 条第 2 項）。これも、前記の閣議決定で法整備を行うことが言及されていた、いわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用に該当するものである。

以上の①～③のほか、国際平和協力本部長による隊員の安全確保への配慮、司令官等としての自衛官の国際連合への派遣、国際連合平和維持活動等に参加する際の請求権の放棄、大規模災害に対処する米軍等に対する物品又は役務の提供等にかかる規定を新設すること等の改正を行うこととしている。

（5）米軍等の部隊の武器等防護（自衛隊法の改正）

改正案では、米国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（以下「合衆国軍隊等」という。）の部隊であって自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事しているものの武器等³⁸を、自衛官が職務上警護³⁹するに当たり、人又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要なと判断される限度で武器を使用できることとしている（自衛隊法第 95 条の 2 第 1 項）⁴⁰。

同第 95 条は、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段である自衛隊の武器等を破壊又は奪取しようとする行為からこれを防護するため、武器等の警護に当たる自衛官に、極めて受動的かつ限定的な必要最小限の武器使用を認めている。今回、政府は、「自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に現に従事している合衆国軍隊等の部隊の武器等は、我が国の防衛に資する活動に現に用いられているものである以上、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段に相当すると評価することができる」⁴¹との観点から、同第 95 条と同様の武器使用権限を、合衆国軍隊等の部隊の武器等を防護する自衛官にも付与することとした。なお、武器等防護の対象となる米国以外の外国軍隊の部隊について、条文上は特定されていないが、政府は、情報共有を始め防衛分野において我が国と密接な関係にある国に

³⁸ 武器等とは、「武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料」を指す（自衛隊法第 95 条）。

³⁹ 合衆国軍隊等の部隊の武器等の警護は、合衆国軍隊等から要請があった場合であって、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行う（自衛隊法第 95 条の 2 第 2 項）。

⁴⁰ 危害許容要件は自衛隊法第 95 条と同様、正当防衛・緊急避難とされている。

⁴¹ 第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 5 号（2015（平 27）. 5. 29）

限られるとし、豪州軍は対象になる可能性があることを明らかにしている⁴²。

(6) 在外邦人等の保護措置（警護・救出等）（自衛隊法の改正）

改正案では、現行の自衛隊法で既に認められている在外邦人等の輸送（第84条の3）⁴³に加え、外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む。以下「保護措置」という。）を自衛隊の部隊等が実施することを可能としている（改正法第84条の3）。

派遣手続として、防衛大臣は、外務大臣から保護措置を行うことについての依頼があった場合において、外務大臣と協議して、以下の3要件のいずれにも該当すると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊等に当該保護措置を行わせることができるとしている⁴⁴。

- ①保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われないと認められること。
- ②自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国等の同意があること。
- ③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。

武器使用権限について、在外邦人の保護措置を行う職務に従事する自衛官は、一定の条件の下で、いわゆる任務遂行型の武器使用が認められている。ただし、危害許容要件は、正当防衛・緊急避難の場合に限られる（同第94条の5）。

これまでの国会審議では、先般の「イスラム国（ISIL）」による邦人拘束・殺害事案のような状況や、北朝鮮にいる日本人拉致被害者に危害が及ぶ可能性のある状況において、法改正後は邦人救出のために自衛隊を派遣することが可能になるのかが質された。これに対して、安倍総理は、今回の法制は、あくまで受入国の同意を前提したものであるため、受入国の同意が期待できない上記のような事例は、今回の法制とは直接関わるものではないとの認識を示している⁴⁵。

なお、与党協議会の場などにおいて、政府は、自衛隊の活動に対する当該外国政府の同意を前提とした上で、在外邦人救出のために任務遂行型の武器使用を伴う対応を行う可能性がある場面として5つの事例を示している（図表7参照）。

⁴² 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第5号（2015（平27）.5.29）、同委員会議録第7号（2015（平27）.6.5）

⁴³ 現行の在外邦人等の輸送の規定は、改正後は第84条の4となり、輸送のみの事案においては引き続き当該規定が適用される。

⁴⁴ なお、当該保護措置と併せて保護を行うことが適当と認められる者であれば、外国人を保護することも可能である。

⁴⁵ 第189回国会参議院予算委員会会議録第2号20頁（2015（平27）.2.2）、第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号（2015（平27）.6.1）

図表7 在外邦人救出における任務遂行型の武器使用を伴う対応場面

ケース	対応場面
災害時の被災者救助等への対応のため、領域国政府の治安当局が外国人の保護に振り向ける要員が手薄になっている場合	① 唯一の輸送経路が、バリケード等で通行妨害に遭ってしまった場合 ② 邦人の集合場所が、暴徒等に取り囲まれてしまった場合 ③ 集合場所に赴く最中の在外邦人が誘拐された（されそうな）場合
特定の対応について、領域国政府よりも我が国の方が対応能力が高い等の理由により領域国政府の要請・同意がある場合	④ 我が国の大使館・総領事館等が占拠される場合 ⑤ 我が国の航空機がハイジャックされて空港に着陸している場合

(出所) 政府資料を基に筆者作成

(7) 米軍に対する物品役務の提供等（自衛隊法の改正）

現在、我が国は米国との間に物品役務相互提供協定（以下「ACSA」という。）を締結している。ACSAとは、自衛隊が外国の軍隊との間で行う特定の活動に際し、物品・役務を相互に提供するための枠組みや基本的条件を定めた国際約束である⁴⁶。ACSAの内容を実施するためには国内根拠法が必要であり、米軍との共同訓練や災害対処等、平時の活動については自衛隊法第100条の6がこれを規定している⁴⁷。現行では物品の提供が可能な活動を同条第1項において①共同訓練（第1号）、②災害対処（第2号）、③在外邦人等の輸送（第3号）、④国際緊急援助活動（第4号）、⑤その他の日常的な活動（第5号）、と列挙しており、第2項で役務の提供につき規定している。

改正案は自衛隊法第100条の6につき、自衛隊の部隊等と共に現場に所在して以下の活動を実施する米軍を対象⁴⁸に追加することとしている⁴⁹。追加される活動は、①同法第81条の2第1項第2号（警護出動）に掲げる施設及び区域に係る同項の警護（施設及び区域内での警護を行う米軍が対象）、②海賊対処行動、③弾道ミサイル等を破壊する措置をとるため必要な行動、④機雷等の除去及び処理、⑤在外邦人等の保護措置、⑥外国の軍隊の動向等に関する情報収集活動、である。

また、その他の改正事項として、①日米を含む3か国以上の多国間訓練に参加する米軍についても対象とすること⁵⁰、②自衛隊施設に一時的に滞在する米軍に加え、自衛隊が米軍施設に一時的に滞在する場合に共に現場に所在する米軍を対象とすること、③提供の対象となる物品に弾薬を含めること⁵¹なども定められている。

⁴⁶ 我が国は米国のほか、豪州ともACSAを締結している。

⁴⁷ 同条は、日米ACSAの第2条及び第6条に対応している。

⁴⁸ 本改正で物品・役務の提供拡大が行われるのは、米軍に対してのみである。豪州軍についての規定（自衛隊法第100条の8）は技術的な改正が行われるのみである。

⁴⁹ 現時点では、日米ACSAの改正協定は国会に提出されておらず、国内法整備の部分のみが先行して国会で審議される形になっている。なお、2015（平成27）年4月27日の日米安全保障協議委員会の共同発表において、両国政府は日米ACSAの改正を「迅速に交渉する」としており、今後の改正交渉の推移が注目される。

⁵⁰ 従来は日米の二国間訓練に参加する米軍のみを対象としていた。

⁵¹ 従来は武器及び弾薬が明示的に提供項目から除外されており、本改正でも引き続き武器は除外されている。

(8) 国外犯処罰規定の整備（自衛隊法の改正）

現行の自衛隊法における罰則には、国外犯処罰規定がないため、国外で行われた行為については、罰則の適用がなく、行政上の懲戒処分（第46条）のみが可能である⁵²。

他方、今般の平和安全法制の整備により、国外における自衛隊の任務が拡充されることとなるため、改正案では、国外における自衛隊の活動の規律・統制のより適切な確保という観点から、同法に国外犯処罰規定を整備することとしている（改正法第122条の2）。

具体的には、多数共同による上官命令反抗若しくは部隊不法指揮（第119条第1項第7号、第8号）又は防衛出動命令下の争議行為等、職務離脱等、上官命令反抗・不服従、部隊不法指揮若しくは警戒勤務からの離脱若しくは職務懈怠（第122条第1項）の罪を、日本国外において犯した者は処罰される⁵³。また、多数共同による上官命令反抗若しくは部隊不法指揮又は防衛出動命令下の争議行為等若しくは部隊不法指揮についての共謀、教唆又は煽動、あるいは、防衛出動命令下の職務離脱等又は上官命令反抗・不服従についての教唆又は幫助を国外で行ったすべての者も、同様に処罰される。

なお、これまでの国会審議では、上記の国外犯処罰に関する議論のほか、自衛隊員が派遣先国で過失により罪を犯した場合（例えば誤射による民間人の殺傷等）の法的課題も議論になっている⁵⁴。

(9) 国家安全保障会議の審議事項の見直し（国家安全保障会議設置法の改正）

平和安全法制で新たに事態が追加されることに伴い、国家安全保障会議設置法を改正し、国家安全保障会議（以下「NSC」という。）の審議事項の追加等を行うこととしている。

第1に、今回新設される事態を審議事項に追加する。具体的には、第2条第1項に①存立危機事態への対処（第4号及び第5号）、②重要影響事態への対処（第6号）、③国際平和と共同対処事態への対処（第7号）を規定する。

第2に、NSCが必ず審議しなければならない事項を第2条第2項に規定する。すなわち、①国際平和協力業務であっていわゆる「安全確保業務」の実施に係る実施計画の決定及び変更、②国際平和協力業務であっていわゆる「駆け付け警護」の実施に係る実施計画の決定及び変更、③PKOに参加する各国の部隊により実施される業務の統括業務に従事するための自衛官（司令官等）の国際連合への派遣、④在外邦人の警護・救出等の保護措置の実施、に関するものである。これらはいずれも領域国等の受入れ同意の安定的維持等に関わるものであり、自衛隊による武器使用が憲法上の「武力の行使」に該当するおそれ

⁵² 第189回国会参議院予算委員会会議録第18号33頁（2015(平27).4.9）、第189回国会参議院決算委員会会議録第6号34頁（2015(平27).4.20）

⁵³ 政府は、国外において想定されないものについては、国外犯処罰規定を設けることはせず、また、国外における行為に対する処罰については、一般職の国家公務員に同様の罰則規定があるものは、一般職の国家公務員に係る国外犯処罰規定の有無との均衡といった点などを考慮したとしている。

⁵⁴ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第6号（2015(平27).6.1）。刑法には過失犯の国外犯処罰規定がないため、過失致死罪などを処罰することはできない。他方、自衛隊を海外に派遣する場合、政府は派遣先国との間で当該国からの刑事裁判権を免除される内容の地位協定等を締結することが多い。そのため、いずれの国でも裁かれぬ可能性があり、このことは派遣先国との外交問題に発展しかねないとの指摘もある（第189回国会参議院予算委員会会議録第10号40頁（2015(平27).3.20））。

がないよう、内閣としてNSCにおける審議等に基づき判断する必要があるため定められるものである。

4. 国際平和支援法案の概要⁵⁵

(1) 経緯

他国軍隊の支援等を目的として自衛隊を海外に派遣するに当たっては、根拠法となる恒久法（一般法）が存在しないため、これまでは、旧テロ対策特措法⁵⁶等、各事態に応じて活動内容や派遣期間を定めた特別措置法を制定し、対応してきた。

2014（平成26）年7月1日の閣議決定で示された考え方にに基づき、政府・与党内で法整備に向けた検討が進められた結果、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊に対する支援活動については、新法（恒久法）をもって法整備を行うこととされた。

(2) 法案の概要

ア 目的

本法案の目的（第1条）は、「国際平和共同対処事態」に際し、諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和と安定の確保に資することである。ここでいう「国際平和共同対処事態」とは、①国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、②その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、③我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるものをいう。なお、政府は、国際平和共同対処事態と重要影響事態（3.（2）参照）の双方に該当する事態もあり得るとし、その場合は、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態である重要影響事態を優先して適用するとしている⁵⁷。

イ 自衛隊派遣の要件

自衛隊が支援活動を行うには、以下のいずれかの国連決議の存在を必要としている（第3条）。①には1990（平成2）年の安保理決議678号（湾岸危機時のいわゆる対イラク武力行使容認決議）、②には2001（平成13）年の安保理決議1368号（9.11テロ後のテロ行為による国際平和と安全への脅威に関する決議）などが該当するとしている。

以下の国連決議（総会又は安保理）があること

- ①支援対象となる外国が国際社会の平和及び安全を脅かす事態に対処するための活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議
- ②①のほか、当該事態が平和に対する脅威又は平和の破壊であるとの認識を示すとともに、当該事態に関連して国連加盟国の取組を求める決議

⁵⁵ 国際平和支援法案の詳細については、本号掲載の笹本浩・桑山直樹「他国軍隊に対する後方支援法制一周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案」を参照されたい。

⁵⁶ 正式名称は「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」。

⁵⁷ 戦争法案に関する質問に対する答弁書（内閣参質189第151号、2015(平27).6.12)

ウ 対応措置

諸外国の軍隊等に対して我が国が実施する対応措置としては、協力支援活動と捜索救助活動が規定されている（第3条、第7条及び第8条）。

協力支援活動は、諸外国の軍隊等に対する物品及び役務の提供であり、補給、輸送、修理・整備、医療、通信、空港・港湾業務、基地業務、宿泊、保管、施設利用、訓練業務及び建設の12種類が規定されている。また、旧テロ対策特措法等では認めてこなかった弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発信準備中の航空機に対する給油・整備も可能となっている（別表第1）⁵⁸。

エ 自衛隊の活動範囲

自衛隊の活動地域について、2014（平成26）年7月1日の閣議決定において、いわゆる後方支援と「武力行使との一体化」に関する新たな考え方が示されたことを踏まえ（図表1参照）、従来の「後方地域」や「非戦闘地域」で一律に区切る枠組みを止め、「現に戦闘行為が行われている現場」では実施しないこととした（第2条第3項）⁵⁹。その上で、自衛隊の部隊の長等は、活動の実施場所又はその近傍において戦闘行為が行われるに至った場合、それが予測される場合等には、一時休止するなどして戦闘行為を回避するとしている。また、防衛大臣は、実施区域を設定し、その区域の全部又は一部において、活動を円滑かつ安全に実施することが困難であると認める場合等は、速やかにその指定を変更し、又は、そこで実施されている活動の中断を命じなければならないとしている（第7条第4項及び第5項）。

オ 国会承認

対応措置の実施に当たっては、内閣総理大臣は、その実施前に、基本計画を添えて国会の承認を得なければならないと規定されており、例外なしの国会の事前承認が求められている。その上で、衆参の各議院が7日以内に議決するよう努めなければならない旨の努力義務規定が置かれている。また、対応措置の開始から2年を超える場合には、再承認が必要とされている（第6条）⁶⁰。

（なかうち やすお、よこやま あやこ、こひやま ともゆき）

⁵⁸ 武器の提供については、引き続き除外されている。

⁵⁹ ただし、遭難者が既に発見され、救助を開始しているときは、部隊等の安全が確保される限り、当該遭難者に係る捜索救助活動は継続できる。なお、外国の領域での活動について、当該外国等の同意がある場合には、実施が可能となっている。

⁶⁰ 再承認の場合は、国会閉会中又は衆議院解散時は事後承認が認められている。

【参考資料】自衛隊の行動に係る国会承認（平和安全法制）

活動	国会の承認	備考
重要影響事態における後方支援活動等 （重要影響事態安全確保法）	原則 事前の国会承認 例外 緊急の必要がある場合の事後承認 （注）自衛隊の部隊等が実施する後方支援活動、捜索救助活動及び船舶検査活動の実施について承認を得る	・「具体的な方向性」に明記 ・現行の周辺事態安全確保法の規定を維持 ・基本計画（決定・変更・対応措置の結果）の国会報告あり
国際平和共同対処事態における協力支援活動等 （国際平和支援法）	例外なき事前承認 （国会の議決について各院7日以内の努力義務規定あり。派遣が2年を超える場合の再承認規定あり（その場合のみ国会が閉会中又は衆議院が解散されている場合の事後承認可））	・基本計画（決定・変更・対応措置の結果）の国会報告あり
国際連携平和安全活動 （国際平和協力法）	停戦監視活動及びいわゆる安全確保活動のみ事前承認の対象 （その場合、国会が閉会中又は衆議院が解散されている場合の事後承認可）	・現行の国際平和協力法に基づき国連平和維持活動に参加する場合の規定を踏襲 ・実施計画（決定・変更・実施の結果・期間の変更）の国会報告あり ・派遣が2年を超える場合の再承認規定あり ・国会は7日以内に議決する努力義務規定あり
存立危機事態への対処のための防衛出動 （自衛隊法）	原則 事前の国会承認 例外 特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るとまがない場合の事後承認 （注）対処基本方針について別途国会承認を得る	・2014年7月1日の閣議決定に明記 ・現行の防衛出動と同じ ・対処基本方針（廃止・対処措置の結果）の国会報告あり
船舶検査活動 （船舶検査活動法）	・我が国の平和と安全に関わる場合 重要影響事態安全確保法に定めるところによる。 ・国際社会の平和と安全に関わる場合 国際平和支援法に定めるところによる。	・「具体的な方向性」には、（要件の違いを考慮し）「国会の関与の在り方について、検討する」と記述 ・基本計画の国会報告等は重要影響事態安全確保法、国際平和支援法に連動

（出所）政府資料より筆者作成

【参考資料】 武器使用権限（平和安全法制）

<p>我が国の平和と安全に資する活動を行う米軍等の他国軍隊等に対する支援活動 (重要影響事態安全確保法)</p>	<p>○自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。(職務外の場面での適用あり) ○宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる諸外国の軍隊等の要員と共同して、上記の武器の使用をすることができる。</p>
<p>国際社会の平和と安全に対する脅威を除去するために活動する他国軍隊等に対する支援活動 (国際平和支援法)</p>	
<p>国連PKO・国連が統括しない国際的な平和協力活動 (国際平和協力法)</p> <p>(注)◎については、紛争当事者及び当該活動が行われる地域の属する国の同意が当該活動等が行われる期間を通じて安定的に維持されると認められるときに限る。</p>	<p>○自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員、隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することができる。(職務外の場面での適用あり) ○宿営地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる外国の軍隊の部隊の要員と共同して、上記の武器の使用をすることができる。 ◎【いわゆる安全確保業務について】自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することができる。(いわゆる任務遂行型武器使用) ◎【いわゆる駆け付け警護について】自己又はその保護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することができる。(「いわゆる駆け付け警護」のための武器使用)</p>
<p>船舶検査活動 (船舶検査活動法)</p>	<p>○自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。(職務外の場面での適用あり)</p>
<p>在外邦人の警護・救出等 (自衛隊法)</p> <p>(注)◎については、①当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められること、②自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国の同意があること、が要件。</p>	<p>◎自己若しくは警護・救出等の保護措置の対象である邦人若しくはその他の保護措置と併せて保護を行うことが適当と認められる者の生命若しくは身体の防護又はその職務を妨害する行為の排除のためやむを得ない必要があると認める相当の理由があるときは、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。(いわゆる任務遂行型武器使用) ○その職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該職務に従事する隊員又はその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。</p>

(注) 危害許容要件は、いずれも正当防衛・緊急避難のみ

(出所) 政府資料より筆者作成